

RAPPORT ANNUEL

Document présenté à l'honorable Bernard Valcourt,
ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien

Le 30 septembre 2015

I. APERÇU

L'article 40 de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*,
L.C. 2008, ch. 22, (la Loi) prévoit ce qui suit :

40.(1) Dans les six premiers mois de chaque exercice, le président présente au ministre un rapport sur les activités du Tribunal pour l'exercice précédent et sur les activités projetées pour le prochain exercice, ainsi que les états financiers et tout rapport du vérificateur général du Canada à leur égard.

(2) Il peut indiquer dans le rapport si le nombre de ses membres et les ressources dont dispose le Tribunal ont permis à celui-ci de s'acquitter de ses fonctions pendant l'exercice en cause et lui permettront de s'en acquitter au cours du prochain exercice.

(3) Le ministre dépose une copie du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant le jour où le rapport lui a été présenté.

Le présent rapport a été rédigé conformément aux paragraphes (1) et (2) de l'article 40 de la Loi, pour l'exercice 2014-2015.

Comme ce fut le cas pour mon rapport annuel de 2014, le présent rapport portera principalement sur l'information visée au paragraphe 40(2).

Conformément à la Loi, le rapport annuel de 2014 a été envoyé au ministre le 30 septembre 2014, puis déposé devant les deux chambres du Parlement au début de novembre 2014. Toutefois, il n'y a eu aucune nouvelle nomination au Tribunal.

Dans le rapport annuel de 2014, on pouvait lire ce qui suit :

Le Tribunal n'a pas un nombre de membres suffisant pour s'acquitter de ses fonctions, actuelles ou à venir, en temps opportun, si tant est qu'il puisse s'en acquitter.

(...)

Sans la nomination d'au moins un autre membre à temps plein et de plusieurs membres à temps partiel, il y aura des délais inacceptables dans le traitement des dossiers en cours, sans parler des nouvelles revendications.

Je suis le seul membre à temps plein et le président du Tribunal. Mon mandat vient à terme en décembre 2015. Si aucun membre à temps plein n'est nommé entre-temps, il sera impossible de mettre en œuvre un plan de relève ou de traiter les dossiers en cours. Le Tribunal faillira à sa mission. [caractères gras dans l'original]

Depuis la présentation du rapport annuel de 2014, le nombre de revendications a augmenté. Or, à ce jour, il n'y a eu aucune nouvelle nomination. Tant qu'on n'aura pas procédé à de nouvelles nominations, le Tribunal ne sera pas en mesure de traiter à un rythme acceptable les revendications dont il est saisi.

II. CHARGE DE TRAVAIL ET PROGRÈS

1) Dossiers en cours

Le Tribunal est actuellement saisi de 66 revendications actives. Leur répartition géographique est la suivante :

- 22 en Colombie-Britannique;
- 10 en Alberta;
- 12 en Saskatchewan;
- 7 au Manitoba;
- 3 en Ontario;
- 11 au Québec;
- 1 au Nouveau-Brunswick.

La majorité de ces revendications sont classées en tant que revendications sur la création de réserves, revendications relatives aux promesses faites par traité et revendications relatives à l'administration de terres d'une réserve ou d'éléments d'actifs indiens. Un manquement aux obligations fiduciaires de la Couronne est invoqué à l'appui de la plupart, sinon de la totalité de ces revendications.

En ce moment, 50 revendications font l'objet d'une gestion active par le Tribunal. D'après notre expérience passée, toute revendication nécessite environ 18 conférences de gestion de l'instance (CGI) préalablement à la tenue d'une audience complète sur le fond. Depuis son entrée en activité, en 2011, le Tribunal a mené un total de 388 CGI et de 52 audiences.

Au cours de la dernière année, les activités du Tribunal liées aux revendications ont presque doublé comparativement à l'année précédente et, pour ce qui est de l'année en cours, leur nombre pourrait plus que doubler par rapport à

l'année dernière si l'effectif des juges était suffisant pour s'acquitter de la charge de travail.

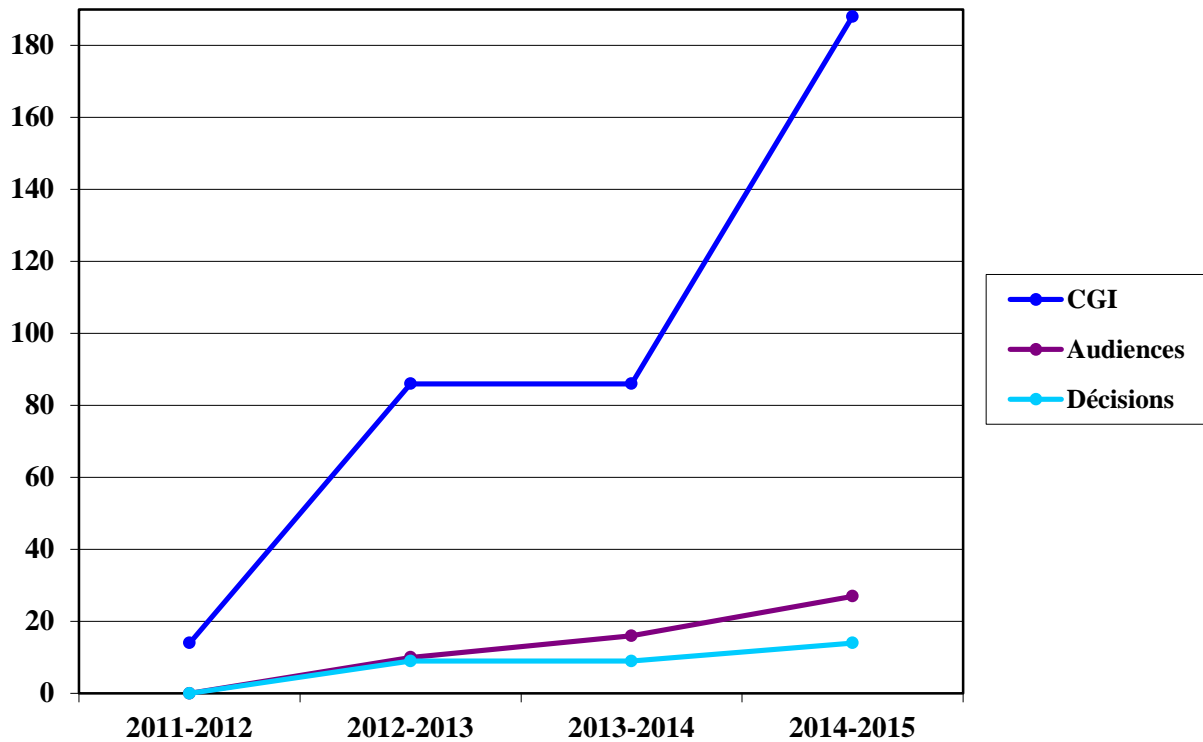
2) Attribution des dossiers et progrès

La juge Mainville, qui a été nommée membre à temps partiel du Tribunal, traite actuellement 14 revendications. Le juge surnuméraire Whalen, qui prend en charge 19 revendications, consacre au Tribunal plus de temps qu'on ne l'exige de la part d'un juge surnuméraire. Quant à moi-même, qui suis membre à temps plein, j'ai pris en charge 27 revendications. Le bureau du président s'occupe de certaines responsabilités administratives. Depuis la création du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs (SCATA), mes tâches administratives me demandent beaucoup plus de temps que par les années passées.

Six revendications ne sont toujours pas assignées. Elles ont été déposées au Tribunal entre le 4 septembre 2014 et le 15 août 2015. La nomination de deux autres juges à temps plein permettrait d'attribuer les revendications non encore assignées et de procéder à une réattribution des revendications actuellement confiées aux membres actuels du Tribunal, dont la charge de travail est impossible à gérer.

Cinq audiences relatives aux revendications sont prévues en 2015-2016. Les 50 revendications qui font l'objet d'une gestion active sont prêtes à être entendues par le Tribunal au cours de l'exercice 2015-2016. Mais nous ne disposons ni des ressources judiciaires ni du personnel dont nous avons besoin pour que toutes les revendications prêtes à être entendues le soient dans un délai raisonnable. Ci-dessous, la *Figure A* fait état d'un plafonnement des activités du Tribunal par

rapport à sa charge de travail, une situation attribuable au manque de ressources de l'organisme :



Note : Les données correspondant à la période allant du 1^{er} avril 2015 au 30 septembre 2015 sont comprises dans l'exercice financier 2014-2015. Du 1^{er} avril 2015 au 30 septembre 2015, le Tribunal a tenu 70 CGI et 12 audiences et rendu 4 décisions. Il est prévu que ces chiffres doubleront, et peut-être même tripleront d'ici la fin de l'exercice financier 2015-2016.

3) Règlement des dossiers en cours

Voici ce qu'indiquait le rapport annuel de 2014 :

Selon mon estimation prudente, il faudrait 611 jours-membres, ou environ 122 semaines, pour régler les dossiers en cours, y compris procéder à la gestion d'instance et aux audiences sur la question de la responsabilité. Comme les audiences se tiennent généralement dans la collectivité du revendicateur, les jours de déplacement sont compris dans l'estimation.

Les audiences sont divisées en étapes : celle de la responsabilité et celle de l'indemnité. L'estimation susmentionnée ne tient pas compte des revendications qui passent à l'étape de l'indemnité.

Mon estimation ne comprend pas les jours consacrés à la rédaction. D'après mon expérience et celle d'autres membres, ces décisions prennent plus de temps à rédiger que la plupart des autres décisions que nous rendons comme juges. Cette constatation vaut tant pour les requêtes que pour les décisions finales.

La logistique des audiences tenues dans la collectivité ne permet pas de procéder à des audiences consécutives dans des endroits communs, comme dans les tribunaux.

Dans les présentes circonstances, il faudrait aux membres actuels beaucoup plus que deux ans simplement pour régler les dossiers en cours, sans même parler des revendications qui seront encore déposées. [Caractères gras dans l'original.]

Compte tenu des revendications qui se sont ajoutées, le nombre de jours-membres nécessaires pour régler les dossiers en cours a augmenté.

Nous ne saurions trop insister sur la complexité des revendications soumises au Tribunal. La plupart d'entre elles feront l'objet d'une instruction sur le fond relativement à la validité de la revendication et à l'indemnisation. Il arrive fréquemment que des demandes préliminaires soient présentées en ce qui concerne la compétence et l'admissibilité de la preuve, entre autres questions soulevées. Souvent, le dossier comprend des histoires orales, des témoignages d'experts et une preuve documentaire volumineuse, qui couvre parfois plus d'un siècle.

L'Indian Claims Commission (la Commission des revendications des Indiens) des États-Unis, qui a été constituée par une loi en 1946, a achevé ses travaux 32 ans plus tard, en 1978. Elle était investie d'un mandat semblable à celui du Tribunal. Son rapport final fait état d'une expérience qui, à tous égards, ressemble considérablement à celle du Tribunal jusqu'ici. On peut notamment y lire ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Congrès était troublé par l'apparente lenteur du processus relatif aux travaux préliminaires de la Commission, de même que par la possibilité que le travail de celle-ci soit

prolongé. Le commissaire en chef Witt a souvent expliqué que la nature des litiges empêchait tout règlement rapide. Le représentant du département de la Justice, Perry Morton, a souscrit à l'avis de Witt en déclarant qu'« il n'y a rien d'aussi complexe que ces causes. »

(United States Indian Claim Commission: Final Report (Government Printing Office, États-Unis, 1978), p. 6, citation du Congrès des États-Unis, sous-comité du Comité des crédits du Sénat, Hearings on H. R. 9390 for the Appropriations for Interior and Related Agencies for 1957, 84^e congrès, 2^e session, 1956, 552-58. En 1846, le procureur général des États-Unis écrivait, dans son rapport au président : « Dans l'ensemble de nos lois, il n'existe rien d'aussi difficile à définir de façon précise ou à soumettre à un régime logique ou scientifique que les rapports qui lient les Indiens aux États-Unis. »)

Dans les cours de juridiction supérieure, environ 10 % des affaires civiles donnent lieu à une instruction complète sur le fond, la plupart faisant l'objet d'un règlement. Il faut souvent 10 années ou plus pour amener à leur conclusion des causes dont la complexité est comparable à celle des revendications particulières. Certaines ont même demandé plus de 30 ans. Le Tribunal a généralement rendu des décisions sur le fond dans les trois années suivant le dépôt des revendications. Bien qu'il soit toujours possible d'améliorer les processus, le Tribunal fonctionne à la vitesse de l'éclair si on le compare aux tribunaux de droit commun et à d'autres tribunaux ayant des mandats similaires, tant au plan national qu'international.

Je suis fier des réalisations du Tribunal à ce jour, et je suis conscient que ses réussites ont été rendues possibles avec une fraction des ressources financières et humaines allouées à des instances similaires. Le succès du Tribunal est le résultat direct de l'engagement, de l'expérience et de l'éthique de travail des membres du Tribunal, qui sont appuyés par un personnel de soutien judiciaire dévoué et qualifié.

III. RESSOURCES

1) Judiciaires

a. Effectif actuel des membres du Tribunal

Membres du Tribunal	Expiration du mandat	Temps plein/partiel
Le juge Harry Slade	11 décembre 2015	Temps plein (président)
La juge Joanne Mainville	20 décembre 2016	Temps partiel (moitié)
Le juge W.L. Whalen	13 décembre 2016	Temps partiel (moitié)

b. Préoccupations relatives à l'effectif judiciaire

Au vu des conditions actuelles, je ne me suis pas encore porté volontaire pour effectuer un autre mandat.

Si je devais toutefois agir en ce sens, il appartiendrait aux ministres de la Justice et des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien de décider s'il y a lieu de recommander le renouvellement de mon mandat, après quoi il reviendrait au Cabinet de décider d'adresser ou non la même recommandation au gouverneur en conseil.

Il est peu probable qu'une telle chose se produise avant qu'un Cabinet soit formé au lendemain des élections du 19 octobre 2015.

La pénurie de juges a réduit la capacité du Tribunal de s'acquitter de son mandat. Un exemple parmi tant d'autres est le récent ajournement des procédures relatives à une revendication qui devait être instruite à la mi-octobre 2015, en raison de l'application de la règle selon laquelle « celui qui entend doit trancher ».

Selon cette règle de justice naturelle, le décideur qui entend la preuve doit également entendre les arguments sur le fond pour rendre une décision.

Puisque le renouvellement de mon mandat est incertain à ce stade-ci, et étant donné qu'aucune nouvelle nomination n'a été faite, les parties ne peuvent avoir la certitude que le juge qui entendra la preuve par histoire orale est également celui qui analysera les arguments quant au fond de la revendication. Ce scénario aurait pu être évité si j'avais été en mesure de réassigner la demande à un membre du Tribunal ayant un mandat plus long ou si la reconduction de mon mandat avait été assurée.

Les délais relatifs aux procédures sont désormais très longs; c'est là la conséquence directe de l'insuffisance de l'effectif judiciaire. Le Tribunal ne peut statuer sur les revendications particulières rapidement et en temps opportun. Il n'est donc pas en mesure de s'acquitter entièrement du mandat que lui confère la Loi.

2) Ressources financières

Le SCATA a réservé des fonds pour le soutien du Tribunal en se fondant en grande partie sur les montants des dernières années. Un surplus est généralement enregistré à la fin des exercices financiers; or, ce surplus est attribuable à l'incapacité de s'acquitter de la charge de travail. Si l'on se fie aux expériences des années passées pour évaluer les besoins à l'avenir, advenant que d'autres membres soient nommés au Tribunal, il y aura un manque à gagner. Un plus grand nombre de revendications seront entendues, ce qui entraînera des dépenses supplémentaires en ce qui a trait au personnel et aux audiences.

Selon ce que prévoit l'article 40 de la Loi, les états financiers du Tribunal doivent être présentés en même temps que son rapport annuel. Les états financiers n'ont pas été joints au présent rapport, puisque je ne les ai pas reçus du SCATA.

3) Ressources en personnel

Actuellement, le Tribunal compte huit employés. Il aurait besoin d'au moins quatre employés de plus, en particulier à la section des services juridiques et à la section des services du Greffe. Ces deux sections appuient les membres dans leur travail judiciaire en leur fournissant des services qui vont de la recherche à l'écriture, en passant par les services de consultation juridique et la logistique et la planification des audiences. Le Greffe agit comme personne-ressource pour les parties et le public, et il veille à l'organisation de tous les aspects logistiques des audiences, quel que soit l'endroit où elles ont lieu.

C'est le personnel du SCATA qui est chargé d'évaluer les besoins en personnel et de mettre en œuvre un plan de dotation. Le soutien offert au Tribunal est inadéquat dans des domaines qui sont essentiels à l'accomplissement de son mandat. Cette situation est en partie attribuable à une augmentation du stress en milieu de travail et aux congés pour cause de stress qui en résultent. Les préoccupations exprimées par rapport à la charge de travail n'ont, en grande partie, toujours pas été réglées. Pour ces raisons, et pour d'autres raisons qui seront exposées ci-dessous, le niveau de service fait piètre figure comparativement à celui qui était offert par l'ancien greffe et registraire autonome. Cette question du caractère inadéquat des ressources, humaines et autres, pour soutenir le travail du Tribunal est une source de préoccupation très importante.

Par ailleurs, il y a eu une réduction du nombre d'employés travaillant sur place pour offrir des services directs aux membres du Tribunal, alors que, depuis

l'avènement du SCATA, le nombre de cadres supérieurs a augmenté, et, en conséquence, la charge de travail du personnel déjà en poste ayant été assigné à ces cadres en a fait autant. Si des mesures visant à résoudre les problèmes de dotation en personnel de soutien judiciaire ont été amorcées, aucune n'a été menée à terme jusqu'à présent.

La *Loi sur le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs*, édictée en vertu de la *Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2015*, a apporté des modifications corrélatives à la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, modifications qui sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2014. Désormais, le Tribunal n'a plus de greffe qui lui est propre, et il ne peut plus établir des règles pour régir les fonctions du personnel. Cela a causé de l'incertitude chez les membres du personnel, qui ne savaient plus s'ils avaient le droit de satisfaire aux demandes des membres du Tribunal lorsque ceux-ci leur demandaient de prendre toutes les dispositions nécessaires à la tenue des audiences. Outre ces incertitudes, les demandes relatives aux déplacements, à l'hébergement ou aux arrangements logistiques sont devenues compliquées. Des conflits inutiles survenus avec les cadres au motif que les employés avaient donné suite aux demandes des membres ont eu des répercussions négatives sur le moral du personnel.

La prestation de services au Tribunal était auparavant assurée par un service d'AADNC qui lui était affecté. Le chef de ce service possédait une vaste expérience en matière de services aux tribunaux, et avait également une connaissance approfondie et un profond respect des principes de l'indépendance du processus décisionnel. Depuis la création du SCATA, cette expérience s'est perdue. En conséquence, des conflits ont surgi en ce qui concerne le rôle, les responsabilités et les obligations professionnelles des conseillers juridiques à l'interne et la sécurité des renseignements confidentiels ou protégés.

Avant la mise sur pied du SCATA, tous les employés qui travaillaient pour le Tribunal devaient suivre une formation obligatoire en sensibilisation culturelle ou en compétences culturelles. La plupart des audiences du Tribunal se déroulent dans les communautés des Premières Nations, et le personnel est fréquemment appelé à interagir avec les peuples autochtones. Pour cette raison, et compte tenu de la nature des travaux du Tribunal, de la formation culturelle était fournie à la demande du président du Tribunal. Cependant, en dépit des demandes répétées à cet égard, aucune formation en compétences culturelles n'a été offerte au nouveau personnel.

IV. EXAMEN QUINQUENNAL

Le 16 octobre 2014, le Tribunal a reçu du ministre Valcourt un avis lui indiquant que l'examen quinquennal prévu par l'article 41 de la Loi commencerait bientôt. Le ministre a reconnu la nécessité que le président joue un rôle dans le processus d'examen.

Le ministre a nommé M. Benoit Pelletier comme son représentant spécial chargé de mener l'examen.

Monsieur Pelletier et son équipe ont rencontré le président et le conseiller juridique du Tribunal le 20 février 2015 afin de discuter du rôle que pourrait jouer le Tribunal dans le cadre du processus d'examen.

Au cours de la réunion suivante, le 31 mars 2015, M. Pelletier nous a informés de certaines préoccupations et propositions exprimées lors de séances organisées avec les communautés revendicatrices, d'autres groupes autochtones et les ministères intéressés. Il a demandé au Tribunal de donner son avis sur ces préoccupations et propositions, qui concernaient notamment des changements

importants à la mise en œuvre de la Politique sur les revendications particulières (« La Justice, enfin »).

Les observations du Tribunal ont été transmises le 15 mai 2015 à M. Pelletier. Ces observations répondent aux préoccupations des divers intervenants et proposent des solutions de rechange relatives aux procédures qui, advenant leur mise en œuvre, devraient permettre d'accroître la transparence à l'étape de l'examen des revendications par le ministre, en plus d'accélérer les instances devant le Tribunal et de réduire les coûts qui y sont associés. Ces observations sont publiées sur le site Web du Tribunal, à l'adresse : http://www.sct-trp.ca/pdf/Memoire-Mai_15_2015.pdf

V. COMITÉ CONSULTATIF ET PROCÉDURE SOMMAIRE

Les observations du Tribunal concernant l'examen quinquennal renferment des propositions qui nécessiteraient de modifier la Loi si elles étaient adoptées. On y trouve aussi des propositions de changements à la procédure du Tribunal. Ces changements ne requièrent aucune modification à la Loi, et on pourrait les apporter en modifiant les règles concernant la pratique et la procédure du Tribunal en vue de l'établissement d'une procédure sommaire.

Le Tribunal peut compter sur l'expertise d'un comité consultatif pour l'aider dans l'élaboration de ses règles concernant la pratique et la procédure. Ce comité consultatif a été formé le 23 juin 2015 afin de discuter de la création d'une procédure sommaire devant le Tribunal.

Une proposition provisoire sera soumise au comité consultatif en octobre 2015 à des fins d'examen et de discussion.

Le tout respectueusement soumis,

Le Juge Harry A. Slade
Président, Tribunal des revendications particulières